

『東京の自治のあり方』の方向性（案）

都と区市町村の役割分担のあり方

【少子高齢社会への対応を見据えた都と区市町村の役割分担】

- 東京の高齢者人口は2010年から2050年までの40年間で約6割増加し、2050年には、約440万人とピークを迎え、2070年に高齢化率は4割を超える。特に、75歳以上の後期高齢者の伸びは顕著で、2010年には約10人にひとりであるのが、2060年には約4人にひとり、2100年には約3人にひとりが75歳以上となる見込みである。
- 他方、2009年の合計特殊出生率をみると、区部においては、全国平均1.37を上回る自治体は無く、市部でも4市のみである。また区部を中心に1を割り込む自治体が10以上ある。将来推計では、都内の年少人口は2010年の150万人から2050年には約2/3の102万人へ、2100年には約1/3の54万人にまで減少する見込みである。生産年齢人口は、年を追うごとに減少し、2050年時点で2010年比3割減の631万人に、2100年には331万人と、2010年比で6割以上も減少する見込みである。
- また、財政面から見てみると、税収と人口構成の関係については、東京都、区部、市部、町村部の主な普通税税収額と生産年齢人口の推移を比較すると、町村部を除き概ね連動している。加えて、区部、市部、町村部の税収を見ると、どこも景気の影響を受けている。東京都の法人二税（法人住民税、法人事業税）は、景気の影響を受けやすく、前年度から約1兆円減収となった平成21年度に続き、平成22年度も約1千億円の減収となっている。今後の景気動向もあるが、少子高齢化の進展による経済活動の縮小などにより大幅な税収増を期待することは困難と想定される。
- 一方、区部、市部、町村部の性質別歳出では、扶助費の増加傾向が続いている。特に、区部及び市部においては、生活保護費を含む扶助費の構成比率が急激に増加している。また、東京都、区部、市部、町村部の児童福祉費を除いた主な民生費と老年人口の推移を比較すると、老年人口の増加とともに民生費の歳出額も増加しており、高齢化の進展により、これらの財政支出は増加していくことが予想される。

- ◆ 目の前に迫る人口減少社会、急増していく高齢者、低い出生率による高齢化の進展が予想される。高齢社会への対応や少子化改善への対応は必須であるが、一方で、それに伴う行政需要の増加や高齢化・生産年齢人口の減少等に伴う税収減も懸念され、財政環境が厳しさを増していくことが予想される。こうした環境下において、市民から求められる行政サービスに添えていくためには、都と区市町村のあるべき役割分担の整理と双方の連携による、効率的・効果的な施策展開がより一層必要となる。
- ◆ 急激に進展する少子高齢社会において、増加する高齢者や少子化への対応がこれまで以上に重要となる。より住民に近い自治体である区市町村は、医療、介護、少子化対策など、地域の実情に応じたきめ細かい対応が必要となる分野について、国や都とも連携しながら、これらの行政需要に的確に対応していくことが求められる。
- ◆ 一方、例えば、高度医療への対応や、雇用対策や住宅対策など大都市ならではの多様かつ複合的な子育て環境の整備などのように、区市町村が個別に対応することが困難であったり、人口や企業が高度に集積した地域において一体的に提供することが効率的・効果的である行政サービスについては、都と区市町村との役割を明確にした上で、都が、国や区市町村と連携しつつ実施していくことが求められる。また、これらの行政サービスについては、区市町村間の連携も検討していくことも必要である。

【都市経営の視点から見た都と区市町村の役割分担】

- 我が国全体の総人口は、少子高齢化の進展等に伴い、2004年の12,784万人をピークに、2050年に9,515万人となり、2100年には4,771万人へと、100年前（明治時代後半）の水準に戻っていくと推計されている。また、東京の総人口は2020年の1,355万人をピークに加速度的に減少し、2070年には1,000万人を割り込み、2100年にはピーク時の半数強となり、急激な人口減少局面に突入すると予想される。
- 世界に目を向けてみると、世界の人口は、中国、インドの人口増の影響もあり、2005年の約70億人から2050年には約90億人と、増加の一途を辿る。
- 東京の会社企業数は全国の約15.5%を占め、特に、資本金が10億円以上の会社企業を見ると、約半数が東京に集積している。また、東京都の県内総生産（名目）が全国の約18%を占めるなど、東京が日本の産業を牽引していると言える。
- 東京の都市インフラの状況について、海外主要都市と比較すると、東京の空港機

能は弱く、東京港についても、アジア諸港の台頭により、世界港湾別コンテナ取扱量順位が、1991年の12位から、2010年には27位へと大きく低下している。

- さらに、昭和30年頃から50年頃の高度経済成長期に集中的に整備された橋梁、下水道、都営住宅、小中学校といった公的都市インフラが一斉に更新時期を迎えることが見込まれている。

- ◆ 今後発生する莫大な都市インフラの更新需要については、自治体の財政環境がより厳しくなることが予想される中、少子高齢化や人口減少等に伴う社会構造の大きな変化に備えて、計画的、重点的に対応していくことが必要である。効率的・効果的な行財政運営を行うためには、東京を一体として捉えた大都市経営という視点からの投資戦略がより一層重要となる。
- ◆ 水道、下水道など、大規模な装置を要する事業については、規模の経済が働くことから、そのメリットを活かし、広域的に事務を担う主体が、責任を持って、計画的なインフラ更新等を行っていく必要がある。また、計画的な更新等を行うにあたっては、自治体間の連携を図ることも重要である。
- ◆ 廃棄物処理施設やスポーツ施設など自治体間の連携によって効率的な整備・更新を行うことができる施設については、今後、その連携をより強化、拡大していくことも必要となる。
- ◆ 集中的に民間投資を呼び込むまちづくりや空港・港湾施設とそれに付随するインフラ整備など、東京全体を見据えた戦略的な施策については、東京全体を担う都が、国や周辺県、区市町村と連携しつつ、主体的に取り組んでいくべきである。
- ◆ 今後、我が国の人口が減少し、各自治体とも「縮小」していくことが見込まれる中、日本の国際競争力を高め、アジア諸都市の台頭や人口増加を続ける世界に伍していくためには、首都である東京がダイナモとして日本を牽引していく役割を担っていく必要がある。こうしたことから、東京の都市経営の一翼を担う都と区市町村がそれぞれの役割を果たしながら、相互に連携していくとともに、都が国等とも連携し、国際競争力の向上に向け、産業の集積という東京の特性を活かした戦略的・集中的かつ積極的な投資を行うことが重要である。

【多様な地域性に応じた都と区市町村の役割分担】

- 東京には、大都市を形成する地域から、森林や水資源等の自然豊かな地域までさまざまな空間が広がっている。また、区市町村には、その地域ならではの、名所旧跡、伝統・芸術などの豊かな文化遺産や四季折々の多彩な行事など多様な資源を有している。
- 区部には約 900 万人という人口が密集し、また、産業の面から見ても都内の約 8 割超の事業所が集積し昼夜間人口比率が 130%を超えるなど、区部を中心としたエリアはその地域全体が連坦し、一体となって大都市を形成している。
- とりわけ、区部については、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性・統一性の確保の観点から、市町村事務の一部を都が処理する、都区制度が採用されている。また、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、都区財政調整制度が設けられ、平成 24 年度は総額 8,743 億円の特別区財政調整交付金の交付が予定されている。
- 西多摩・島しょ地域に位置する町村部は、平成 22 年度の総人口が約 9 万人と小規模であり、財政面でも、普通会計決算における各町村の歳入総額が平均すると数十億円程度であるなど財政規模も小さい。
- 東京の総人口は 2020 年の 1,355 万人をピークに加速度的に減少し、2070 年には 1,000 万人を割り込み、2100 年にはピーク時の半数強となる。東京全体のこのような人口減少の下、人口規模の点でかなり小規模となる自治体も出現してくると見込まれる。
- 西多摩や島しょ地域に位置する町村部については、元々の財政規模が小さいが、今後、少子高齢化により各自治体の税収が減少し、財政規模が益々縮小していくことが予想される。
- 町村部の地域特性として、都市部に隣接する地域から多摩の山間部にかけて広がる丘陵や森林等、そして、島しょ地域を取り囲む広大な海洋など豊富な自然に恵まれており、環境資源としての価値を備えている。

◆ 区市町村には、地域の多様性に注目し、個性ある街並みや文化、住民のつながり等の地域資源を効果的に活用した豊かな地域づくりを一層推し進めることが求められる。

- ◆ 連坦する市街地に、人口、産業が密集する大都市部と、人口、財政面ともに規模が小さい西多摩・島しょ地域等では、地域性が大きく異なる。適切な行政サービスを提供するため、これらの地域性の違いを踏まえて、都と区市町村の役割分担を検討する必要がある。
- ◆ 大都市部を複数の基礎的な地方公共団体で分任する区部については、他の一般的な道府県とは異なる、大都市という特性を踏まえた、都と区の役割分担やそれに伴う税財政制度のあり方を検討する必要がある。
- ◆ 将来的に人口、財政面等で小規模となる自治体では、単独で、地域を支え、発展させるための施策の実施が困難なことも懸念される。自治体間の連携による実施や、場合によっては、広域的な自治体による事務の補完や代行など、自治体同士での連携・協力が、今後より必要となってくる。
- ◆ 町村部に残されている豊かな自然環境は、都民、国民全体で将来にわたって享受できる貴重な財産である。これらの資源を守り、効果的な活用を図るため、都、町村、国が適切に連携していくことが求められる。

住民自治（自治の担い手）のあり方

【少子高齢社会における今後の地域コミュニティ】

- 将来の人口推計から地域の状況を見てみると、少子高齢化の進展とともに、とりわけ、今後、高齢者の単身世帯の増加がより一層深刻になっていくことが予想される。単身世帯は、2010年から、高齢者数がピークを迎える2050年までの40年間で、約1.9倍に増える見込みであり、今後「ひとり暮らしの高齢者」が地域に多く存在する状態となる。
- 東京都の特別区内において発生した65歳以上の単身世帯の異常死の数は、平成15年には1,441人であったが、平成19年には2,341人と大幅に増加し、特別区内で発生した異常死総数に対する割合も、約29.7%から約34.7%へと増加している。
- 東日本大震災等を機に、防災をはじめとして、地域コミュニティの重要性を認識する人が増えてきている一方で、平成16年から平成19年にかけての、多摩地域20市における町会・自治会の加入率の推移を見ると、全体的に低下傾向にある。また、都内30市町村のうち24団体が活動従事者の高齢化と担い手不足が課題であると回答していることなどから、今後、少子高齢化の進展等を背景に、地域コミュニティの減退や地域のつながりの希薄化が懸念される。
- また、都内の空家の状況を見てみると、平成5年度には、約53万戸の空家があり、空家率は約10%であったが、平成20年度には約75万戸となり、空家率は約11%と、空家数、空家率ともに増加傾向にある。

- ◆ 町会や自治会を中心とした地域コミュニティは、これまで防犯や防災、環境美化などの地域活動に取り組んできたが、少子高齢化の進展や単身世帯の高齢者の増加に伴い、高齢者の見守りや空家への対応といった新たな役割も期待されてくるなど、今後、地域で共有し解決すべき課題が増大することが予想される。
- ◆ 一方で、町会・自治会の活動従事者の高齢化や担い手不足などにより、地域コミュニティの活力の減退が懸念される。地域コミュニティの活性化に向けた取組に加え、これまで自治体と地域コミュニティが連携して提供してきた廃棄物収集や防災活動などの社会活動についても、住民に近い自治体である区市町村による、より積極的な関与・支援が必要となってくる。

【官民の役割分担や連携のあり方】

- 平成21年経済センサスによれば、東京の会社企業数は約28万1千社で、全国の会社企業数の約15.5%を占め、東京に企業が多く集積している。

- また、平成10年12月1日から平成24年3月31日までに、東京都が認証したNPO法人は7,247法人あり、全国の約16%を占めている。また、平成16年度から20年度にかけての、区市町村におけるNPO支援・協働に関する施策の実施状況を見ると、支援センターや相談窓口の設置のほか、情報誌の発行、財政的支援など、あらゆる分野において、NPOへの支援・協働の施策が増加している。

- 一方で、少子高齢社会の進展による財政需要の増大や税収減少への懸念など、環境が厳しくなることが考えられる中で、今後の人口減少社会において、自治体がいかに効率的・効果的に行政サービスを提供するかがより一層求められてくる。

- ◆ 人口減少が進展する中、大きな社会構造の変化に柔軟に対応し、効率的・効果的かつ良質な行政サービスを提供するため、スリムな行政体制が求められてくる。企業やNPOといった多様な主体が多く存在する東京の特性を活かし、外部団体への委託や連携、協働による行政サービスの提供など、より積極的な官民協働の取組が求められる。

- ◆ 企業やNPO、ボランティア等多様な主体が、それぞれの強みや特性を活かしながら、公共サービスの担い手として活躍している。自治体は、これら多様な主体の力を十分に引き出すとともに、これらの主体では取り組むことができない、まさに行政の力が必要とされる分野に、人的資源や財政支出を集中させるなど、官民の適切な役割分担と連携が一層求められる。

【行政サービスに関する市民への情報提供や住民への説明責任】

- 各自治体を取り巻く財政環境は、生産年齢人口の減少による税収の減少、少子高齢化による新たな行政需要の発生や財政負担の増大により、厳しくなることが見込まれる中、自治体は、施策の選択や受益者負担の適正化が求められている。

- また、企業が高度に集積し、都心部を中心に300万人超のいわゆる「昼間都民」を抱える東京にあっては、企業や昼間都民も、選挙権こそないものの、一定の行政サービスを享受すると同時に、大都市東京の発展に大きく貢献している。都や区市町村の税収は、住民個人によるものだけではなく、企業からの税収も大きい。例え

ば、平成 22 年度の都の法人二税の収入決算額は、景気後退の影響や法人事業税の一部国税化などによる大幅な減収があるものの、都税収入総額 4 兆 1,485 億円のうちの約 3 割を占める 1 兆 2,460 億円となっている。

- 住民への情報提供は、その手段によって特性が異なり、また、入手・活用しやすい方法が住民によって異なることから、複数の手法が併用されている。主なものとして、広報誌やホームページ、ポスター、ケーブルテレビなどによる行政広報番組、報道機関を通じての情報提供、メールマガジン、住民説明会などがある。

- ◆ 厳しい環境の下、行政サービスの見直しや住民へ負担をお願いする際には、その必要性はもちろんのこと、受益と負担の関係についての説明責任がより求められる。
- ◆ 市民（東京に住み訪れる人々）等への情報提供や、行政サービスに対する意見を求めていく際には、大都市部や西多摩・島しょ地域などの多様な地域性や、住民の活動範囲が行政区域を超えて広がっていることなど、東京の特性を十分に考慮する必要がある。
- ◆ また、自治体の意思決定へ住民が参画する手段として、パブリックコメントの実施や各種審議会等への参加、住民意向調査や行政モニター制度の実施など、住民の意見を取り入れ、自治体運営に活かしていく様々な取組み行われている。今後は、これまでの取組をさらに拡充するとともに、例えば、いわゆる「昼間都民」や事業者、NPOなどを対象とした取組を充実させることなどが求められる。

効率的・効果的な行財政運営のあり方

【受益と負担を考慮した効率的・効果的な行政サービスの提供】

- 今後ますます加速する高齢化により、社会保障費をはじめとした歳出の増大は避けられない。加えて、少子化への対応、福祉・医療、膨大な都市インフラの整備・更新や防災力・地域力の向上、安定かつ高効率なエネルギー供給政策、東京の活力維持・向上など、取り組むべき課題は山積している。一方で、少子高齢化により税収の減少が予想され、自治体を取り巻く財政環境が厳しくなることにより、より一層効率的・効果的な行財政運営が求められてくる。
- また、区市町村別昼夜間人口比率を見ると、都心に近い区部においては200%を超え、区市町村別の移動圏完結率を見てみると、都心に近い区部を中心に業務移動圏と私事移動圏の完結率が低いことから、一自治体内で活動が完結せず、自治体を超えて活発に人が移動していることが分かる。
- 多摩地域の一部や山間部・島しょ地域などの町村部については、都市の緑のオアシス、水道水源林や排他的経済水域の確保といった、その地域だけではなく都、国全体の運営にかかわる役割を担っている。

- ◆ 人口が減少し、各自治体を取り巻く財政環境が厳しくなる中で、市民一人ひとりに対して、その市民が求める行政サービスを最も効率的・効果的に提供するためには、都と区市町村が連携・協力していくことも必要である。
- ◆ 厳しい財政環境の中で、今後増大する行政需要に対応するためには、税や使用料といった形で一定の負担を市民に求めざるを得ないが、都と区市町村には、負担を求める場合の基準や負担額の設定根拠、その負担に対して最も効果的な行政サービスが提供されていることを説明する責任が求められる。また、人口減少社会の到来も踏まえ、将来世代に多大な負担を負わせないように、将来を見据えた最も効果的な行政サービスのあり方について検討していくべきである。
- ◆ 東京という大都市の特性上、市民の活動は一自治体で完結することが少ないことから、一自治体の区域に限定せず、市民一人ひとりの受益と負担を考慮した効率的・効果的な行政サービスの提供方法について、都と区市町村は協力して検討していくべきである。その際には、都と区市町村の連携・協力を図りながら、事務処理の効率化を図るなど、他の道府県での取組にとらわれることなく、東京の特性を踏まえた最適な方法を検討していくことが重要である。

◆ 都市の緑のオアシス、水道水源林や排他的経済水域の確保など、都や国全体の運営にかかわる重要な役割を担っている地域については、都、国全体としての受益と負担の関係を考慮するという視点も必要とされる。

【効率的・効果的な行政体制のあり方】

- 生産年齢人口の減少による税収減、人口減少や高齢化に伴う消費活動の低下による経済活動の低迷が懸念される一方、少子高齢化に伴う行政需要の増大が見込まれ、厳しい財政環境下に置かれることが予想される。
- また、東京の高齢者人口は2010年から2050年までの40年間で約6割増加し、2050年には、約440万人とピークを迎え、行政サービスを提供する対象者が縮小していく。
- 国内の状況を見てみると、平成11年以降、市町村合併が相当程度進捗した。平成10年度末には3,232あった市町村数が、いわゆる「平成の合併」などを通じて、平成21年度末には半数強の1,730となっている。平均面積についても平成10年度末の約115km²から平成21年度末には約215km²まで拡大している。
- 一方、都内の区市町村の状況を見てみると、市町村部については、昭和28年から昭和36年のいわゆる「昭和の大合併」を経て、84市町村から42市町村に半減している。その後も、平成7年にはあきる野市、平成13年には西東京市が誕生しており、市町村部の平均面積は約39km²となっている。
- 区部の区域については、昭和7年の東京市の15区から35区体制への市域拡張、昭和11年の北多摩郡千歳村・砧村の世田谷区への編入、昭和22年の35区から22区への再編を経て、同年の練馬区の分離により23区体制となり、臨海副都心や晴海・豊洲地区など埋立による造成地の増加を除いて大きな変動がなく現在に至っており、区部の平均面積は約27km²となっている。

◆ 都と区市町村は、人口減少という局面下で、高齢者対応や少子化対策など、増大する行政需要に対応し、安定的に質の高い行政サービスを提供していくためには、最適な行政体制の見直しを早急に検討していくことが必要である。その際は、財政面、行政能力はもちろんのこと、受益と負担に対する説明責任を十分に果たすといった観点から、既存の行政体制の形態にとらわれず、スリムで最も効率的かつ効果的に行政サービスを提供する体制について、抜本的に検討する必要がある。

- ◆ 全国的に見れば、人口減少や少子高齢化への対応、行財政基盤の確立のため、市町村合併も実施されている。このような取組についても、聖域なく検討していくことが必要であり、それぞれの自治体の自主的な取組が求められる。

【徹底的な行財政改革】

- 都及び区市町村においては、これまでも、人員削減や民間委託の推進などの行政改革を行い、コスト削減に取り組んできている。例えば、人員削減については、都の職員数（知事部局等及び公営企業の条例定数）は、平成 18 年度には 43,625 人であった職員数のうち約 12% を削減し、平成 24 年度には 38,289 人となっている。また、区部の総職員数は、平成 12 年度の 81,739 人から平成 23 年度には約 23% 減の 62,801 人、市部の総職員数は、平成 12 年度の 29,653 人から平成 23 年度には約 17% 減の 24,656 人、町村部の総職員数も平成 12 年度の 1,685 人から平成 23 年度には約 12% 減の 1,485 人へと削減している。
- また、行政サービスの民間委託についても、都においては、既に学校用務員事務、水道メータ検針、道路維持補修等の分野で実施し、区市町村についても、し尿収集、一般ごみ収集、学校給食の調理・運搬、道路維持補修・清掃、ホームヘルパー派遣、在宅配食サービスなどの分野において高率で実施している。
- これまで、区市町村では、事務処理体制の効率化の要請等に応えるため、人事・ごみ処理・火葬場などの部門で一部事務組合、協議会、機関等の共同設置等の制度を活用して事務の共同処理を行ってきた。また、法定外の自治体間連携として、都内全 62 区市町村による「オール東京 62 市区町村共同事業」を実施し、温室効果ガスの削減やみどりの保全に関する取組を行っている。

- ◆ 少子高齢化に伴い、新たに対応すべき行政需要も発生してくる。自治体がこれらに十分に対応していく過程において、今後益々厳しくなることが予想される財政環境の下で、行政サービスを維持するためには、自治体に更なる行財政改革が求められる。

- ◆ 厳しい財政環境に直面していても、高齢化に伴い増加することが予想される扶助費をはじめとして、対応せざるを得ない行政サービスも発生してくる。今後益々進展する、人口減少社会、少子高齢社会の到来に備えるためには、人員削減や民間委託など、これまでの延長線上にある行政改革だけでは限界があり、抜本的な行政改革が求められる。

- ◆ 効率的・効果的な行政サービスの提供に当たっては、現在の法令や行政体制を前提として考えるだけでなく、集中と選択により、組織の改廃を含む行政体制の柔軟な見直しを図るほか、例えば、国の責任において実施すべき施策については国に十全の負担を求めていくなど、必要に応じて国等に法令改正を強く働きかけることも必要である。
- ◆ また、規模の経済を活用し、効率的に事務処理を行うため、一部事務組合や広域連合、機関の共同設置などの共同処理に取り組むことも一つの手法である。その際には、管理部門の増大、住民への説明責任、ガバナンス、意思決定のスピード等についても考慮に入れたうえで、真に効果を発揮できる事務処理体制になっているか、検討することが必要である。

【都市インフラ面から見た効率的・効果的な行財政運営】

- 我が国全体の総人口は、少子高齢化の進展等に伴い、2004年の12,784万人をピークに、2050年に9,515万人となり、2100年には4,771万人へと、100年前（明治時代後半）の水準に戻っていくと推計されている。東京の総人口についても、2020年の1,355万人をピークに加速度的に減少し、2070年には1,000万人を割り込み、2100年にはピーク時の半数強となる。
- 東京の人口が減少局面を迎える一方、昭和30年頃から50年頃の高度経済成長期に集中的に整備された橋梁、下水道、都営住宅、小中学校といった公的都市インフラが一斉に更新時期を迎えることが見込まれている。
- さらに、人口減少局面下における東京の国際競争力の強化や、東日本大震災の教訓を踏まえた、いつか必ず来る首都直下地震等への対応など、都市の機能強化も求められている。

- ◆ 少子高齢化に伴い財政環境も厳しくなってくる中、需要追随型に全ての地域において広くインフラを整備・更新するのではなく、これまで以上に、将来必要とされる需要や必要性・緊急性を厳しく精査した上で、更新・整備していく必要がある。
- ◆ 厳しい財政環境の中、環境問題や高齢社会への対応に加え、限られた投資余力で、災害への対応力強化や都市機能の維持・向上を図っていくためには、人口減少社会の到来を見据えたコンパクトなまちづくりなど、選択的・集中的な整備へ転換していくことも必要である。

- ◆ また、人口減少社会や高齢社会を迎え、厳しくなる財政環境の中にあっても、都市の活力を持続的に維持・発展させていくために、インフラの更新・整備や施設の再編・複合化等の有効活用に関する方針を含む長期的な将来ビジョンを検討していくことが必要である。